

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AÉREO

RELATÓRIO DE FIM-DE-CURSO

A SEGURANÇA DA AVIAÇÃO CIVIL CABO-VERDIANA
– O SISTEMA JURÍDICO

António Carlos Brito Pinheiro

Praia, Fevereiro de 2013

**INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA**

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AÉREO

RELATÓRIO DE FIM-DE-CURSO

**A SEGURANÇA DA AVIAÇÃO CIVIL CABO-VERDIANA
– O SISTEMA JURÍDICO**

António Carlos Brito Pinheiro

Relatório de fim-de-curso apresentado ao curso de pós-graduação em Direito Aéreo, pelo Instituto Superior de Ciências Jurídicas e Sociais – ISCJS – em parceria com a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa – FDUL – como requisito parcial para obtenção de certificado.

Praia, Fevereiro de 2013

DEDICATÓRIA

À minha esposa, Mussolina Pinheiro, por acreditar e estimular os meus objectivos pessoais e profissionais.

Ao meu filhote Carlos António – dádiva do Ser superior – enquanto a minha principal fonte de inspiração para enfrentar os diversos desafios da vida.

AGRADECIMENTOS

A todas as pessoas que, de uma forma ou de outra, colaboraram comigo no decorrer dos trabalhos de pesquisa, análise de dados e redacção do presente trabalho.

LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

AAC – Agência de Aviação Civil
ACI – Airports Council International
AVSEC – Aviation Security
AVSECP – Aviation Security Panel
B 727 – Boeing 727
BO – Boletim Oficial da República de Cabo Verde
CACV – Código Aeronáutico de Cabo Verde
CEDEAO – Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
CINA – Comissão Internacional de Navegação Aérea
CV CAR – Regulamentos Aeronáuticos de Cabo Verde
DGAC – Direcção Geral da Aeronáutica Civil
DS – Directiva de Segurança
EUA – Estados Unidos de América
FALSEC – Comissão Nacional de Facilitação e Segurança
FDUL – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
IAC – Instituto de Aeronáutica Civil
IATA – International Air Transport Association
ICAO – International Civil Aviation Organization
ISCJS – Instituto Superior de Ciências Jurídicas e Sociais
MANPADS – Man-Portable Air Defense Systems
N.Y – New York
OPACI – Organização Provisória da Aviação Civil Internacional
PNCQSAC – Programa Nacional de Controlo de Qualidade de AVSEC
PNFTSAC – Programa Nacional de Formação e Treino AVSEC
PNSAC – Programa Nacional de Segurança de Aviação Civil
PSA – Programa de Segurança Aeroportuária
PSOA – Programa Nacional de Segurança do Operador Aéreo
SARP – Standards And Recommended Practices
USAP – Universal Security Audit Programme

ÍNDICE

1.	Introdução	1
2.	A Segurança da Aviação Civil – AVSEC	2
2.1.	Breve Histórico.....	5
2.2.	Quadro Legal Cabo-verdiano	15
2.3.	O Equilíbrio Normativo com a Vertente Facilitação.....	34
2.4.	Impacto das Medidas Preventivas AVSEC no Aeronegócio.....	36
2.5.	Opinião e Análise Crítica	38
3.	Considerações e reflexões finais	42
	Referências bibliográficas	44

1. Introdução

O presente trabalho enquadra-se no processo de conclusão e obtenção do certificado do curso de pós-graduação em direito aéreo pelo Instituto Superior de Ciências Jurídicas e Sociais – ISCJS – em parceria com a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa – FDUL.

O tema escolhido justifica-se pela simples razão de elucidar para uma matéria que conheceu significativos avanços preconizados pelo Organismo máximo da aviação mundial e cujas autoridades cabo-verdianas em tempo oportuno souberam responder, ainda que possa haver melhorias a serem introduzidas. Os princípios que norteiam o Organismo máximo da aviação mundial sempre advertiram para a necessidade do desenvolvimento da actividade aeronáutica de maneira ordenada e expedita mas, acima de tudo, segura. Porém, não obstante este princípio primordial, os acontecimentos de *11 de Setembro* ocorridos na cidade de Nova Iorque vieram indiscutivelmente comprometer a eficácia das medidas de repressão até então aplicadas pelos Estados membros, revelando fragilidades e consequentemente vulnerabilidades, ainda que não necessariamente do ponto de vista de concepção das leis que regula a actividade. Daí, a nossa opinião de que esta efeméride representa, a par das conferências de Paris (1910) e Chicago (1944), um marco de extrema importância para a aviação, chegando a ser considerada, por muitos fazedores de opinião, como sendo o virar de mais uma página capital na história da aviação.

Cabo Verde, conforme referido no parágrafo anterior, atempadamente soube responder às exigências frutos da conjuntura de então, ou seja a crise de 11 de Setembro. Pois, foi a partir deste marco que os governantes melhor interiorizaram para as questões de ordem *security* e a necessidade de seguir as orientações legais emanadas pela ICAO com vista a garantir a necessária segurança das operações do transporte aéreo, até porque as pretensões estratégicas do país passavam necessariamente para uma regulação e regulamentação do sector com o intuito de complementaridade com os projectos no

sector do turismo. Se considerarmos que não existe turismo sem transporte, logo clarificamos o nosso raciocínio.

2. A Segurança da Aviação Civil – AVSEC

Na aviação civil, a terminologia portuguesa “segurança” é utilizada para referir a estádios cujas origens são distintas. A segurança operacional é entendida como aquela intrínseca ao sistema enquanto a segurança contra actos de interferência ilícita caracteriza-se por ser extrínseca, ou seja não depende de factores oriundos do sistema.

Outros idiomas, inclusive aquelas reconhecidas pela Organização da Aviação Civil Internacional – ICAO –, fazem a devida diferenciação na própria escrita mediante o assunto abordado. Pois, tanto a língua Inglesa como a Francesa, utilizem termos diferentes para estas duas situações, se não vejamos: a primeira refere ao termo *safety* para definir situações de segurança operacional, aquela que visa prevenir os sinistros resultantes de factores vários, nomeadamente o factor humano, porém sem qualquer intencionalidade ou seja aquela intrínseca e *security* para aludir a medidas contra actos de interferência ilícita ou seja aqueles actos praticados pela acção humana de forma intencional. O mesmo passa-se com o idioma francês que utiliza *sécurité* para a primeira situação e *sûreté* para a segunda. Conforme começamos por referir, a língua portuguesa é mais generalista e utiliza o termo segurança para referir a estas duas situações distintas.

Porém, o nosso trabalho debruça sobre a segunda situação, ou seja a **segurança contra actos de interferência ilícita**, a *security* ou *sûreté*, aquela cujo controlo não depende de nós. Pois, trata-se de um tema que, ao longo da história da aviação civil, vem experimentando um desenvolvimento sempre atrelado aos eventos perpetrados pelos malfetores. Se nos períodos após a IIª guerra era um aspecto a que não se dispensava muita atenção, nos nossos dias e desde que os grupos terroristas passaram a fazer uso da aviação para atingir os seus intentos, tornou-se num aspecto necessário e fundamental a sua atenção, chegando mesmo a ser considerado uma vertente transversal a qualquer

que seja a estrutura da aviação civil. Mais à frente, faremos referência aos ataques de *11 de Setembro*, estes que são considerados o culminar das preocupações da ICAO e consequentemente dos respectivos governos dos Estados membros, em matéria de segurança da aviação civil contra ilícitos.

Entretanto, antes de avançarmos para o capítulo síntese da história da aviação civil – a nosso ver fundamental num trabalho desta natureza – distinguimos alguns tipos de actos de interferência ilícitas que, desde sempre, afectaram a aviação civil internacional:

- a) O sequestro ou desvio de aeronaves – em língua inglesa denominada de *hijacking*.

Trata-se de uma acção criminosa levado a cabo por uma pessoa ou grupo de pessoas no sentido de apoderamento, pela força, do comando de uma aeronave, subjugando a tripulação a contra-ordenações ou mesmo substituindo-as na condução do aparelho, desviando para um destino predefinido, tudo com o objectivo de conseguir intentos, na sua maioria de ordem política, entretanto usando como reféns os passageiros e a própria tripulação. Normalmente, os orquestradores deste tipo de interferência ilícita, actuam num primeiro momento como passageiros, passando por todas as formalidades de embarque até encontrarem-se no interior da aeronave, em pleno voo, onde executam o plano de ataque terrorista. Daí que as principais medidas de prevenção a esse tipo de ilícitos, passem pela submissão obrigatória dos passageiros, as tripulações e os funcionários dos aeroportos a inspecções rigorosas (processos de rastreio), inclusivo dos respectivos pertences, em pontos previamente definidos, no sentido de evitar a introdução na aeronave de armas e artigos considerados proibidos ou perigosos.

“ A aeronave da Ariana Afghan Airlines, B-727, foi sequestrada depois de se ter descolado do aeroporto de Kabul, no dia 06 de Fevereiro do ano 2000. Depois das escalas em Tashkent (Uzbekistan) e Aktyubinsk (Kazakhstan), aterrou no Aeroporto de Sheremetyevo em Moscovo (Rússia). Feito o reabastecimento em combustível, a aeronave seguiu viagem, cruzou o continente europeu e aterrou no Stanstead Airport, em Londres (Reino Unido). Seguiram vários dias de negociações até que todos a bordo vieram a ser libertados a 10 de Fevereiro do mesmo ano. “

b) A sabotagem – *Sabotage*

Acção criminosa mediante a qual o alvo não tem que ser necessariamente as aeronaves mas também as instalações aeroportuárias e os equipamentos de ajuda à navegação. Efectivamente, o mundo conheceu vários atentados desta natureza e que promoveram o aparecimento de medidas de prevenção, nomeadamente a definição, no solo, de áreas restritas ou sensíveis de segurança, os rastreios e sistemas de controlo de acesso.

“ No dia 21 de Dezembro de 1988, uma bomba (explosivo Semtex acondicionado em um pequeno rádio gravador de marca Toshiba) em um voo da Pan Am n.º 103 que se dirigia a Nova Iorque explodiu enquanto o avião sobrevoava a cidade de Lockerbie, na Escócia, matando todos os 259 passageiros e membros da tripulação a bordo, bem como 11 pessoas no solo. “

c) Os ataques de mísseis terra-ar – acrónimo em inglês *MANPADS*

Este é um tipo de ilícito em que uma aeronave, em pleno voo, ou durante a qual prepara para as operações de aterragem ou descolagem, é atingida por um disparo de míssil a partir do solo. Acções de avaliação das áreas vulneráveis dos aeroportos e rotas de acesso são desencadeadas no sentido de conhecer melhor o contexto territorial em que as aeronaves estão sujeitas a sobrevoar.

“ Em Setembro de 1978 e Fevereiro de 1979 respectivamente, duas aeronaves da Air Rhodesia foram abatidos por mísseis terra-ar matando todos a bordo na primeira aeronave e, em relação ao segundo caso, a maioria dos que seguiam a bordo. ”

d) Outros ilícitos

Outros ilícitos, entretanto de menor gravidade mas que podem pôr em perigo a realização do voo, nomeadamente a figura do passageiro desordeiro. Os meios repressivos são garantidos por disposições legais a nível interno dos Estados membros, instrumentos que dão continuidade à chamada convenção de Tóquio, enquanto uma das fontes do direito aéreo em matéria *security* a qual faremos referência no capítulo devido.

“ Em 1948, período antes da convenção de Tóquio, num voo entre San Juan (Porto Rico) e Nova Iorque (EUA), um passageiro embriagado, Diego Córdova, assaltou e agrediu três pessoas. O mesmo foi julgado e absolvido pelo tribunal de Nova Iorque que reconheceu que não tinha jurisdição sobre actos cometidos sobre o alto mar. “

Nos capítulos seguintes iremos debruçar sobre conteúdos que nos permitem caracterizar a segurança da aviação civil cabo-verdiana e o seu sistema jurídico, não esquecendo o leitor que este trabalho apresenta um teor mais descritivo que propriamente uma obra essencialmente jurídica, no entanto não deixaremos de realçar os aspectos jurídicos mediante adequado enquadramento.

2.1. Breve Histórico

Falar da aviação cabo-verdiana, seja qual for a matéria em abordagem, assim como falar da aviação em qualquer outro Estado membro da ICAO, implica necessariamente fazer uma resenha desde os primórdios datados dos inícios dos anos 1900, passando pelo conturbado período compreendido entre os anos cinquenta e oitenta, os ataques terroristas contra as torres gémeas em N.Y, até os dias de hoje.

Na verdade, há quem fixa o início da história da aviação à data de 1783, altura em que os irmãos *Montgolfier* fizeram levantar do solo um balão de ar quente. Inclusive, a publicação daquilo que pode ser considerada como a primeira lei do direito aéreo público – decreto das autoridades policiais de Paris proibindo a realização de voos de balões sem a devida autorização prévia. Entretanto, apesar destes marcos, quisemos assinalar o nosso trabalho a partir do início do século passado.

No início do século passado, por volta de 1903, os irmãos *Wright* preconizaram aquilo que viria a ser considerado o primeiro voo a ser realizado com auxílio de um aparelho motorizado e que marcou o início da era aeronáutica – *Flyer I*. Por outro lado, não é menos verdade que as autoridades francesas já haviam manifestado a sua preocupação a respeito da constante travessia das suas fronteiras, por parte dos alemães, fazendo uso

de balões e violando assim o espaço aéreo da França. Outro acontecimento marcante para o início da história da aviação refere à travessia realizada pelo piloto francês *Louis Blériot* que atravessou o canal da Mancha pilotando um aparelho cujas características o tornava mais pesado que o ar.

Convenção de Paris - 1919

Na sequência destes acontecimentos e perante a ameaça à soberania dos seus espaços aéreos, alguns Estados responderam à convocatória do governo francês que apelou à necessidade de uma conferência internacional com o intuito de discutir e decidir relativamente a questões de ordem da soberania de cada Estado, impactos da aviação nas relações entre as diplomacias e a própria segurança que encontrava-se desguarnecida. Assim, respondendo à convocatória, compareceram dezoito países, entre os quais alguns que prepararam os respectivos projectos de convenção para fazer face aos problemas da conjuntura, mormente a questão de soberania dos espaços aéreos. Nesta conferência, realizada durante o período de 18 de Maio a 25 de Junho do ano 1910, a agenda resumiu basicamente em debater questões ligadas à nacionalidade e matrícula das aeronaves, as regras do ar a serem observados nas operações com aeronaves, a definição e uniformização das terminologias aeronáuticas, os certificados de aeronavegabilidade, aptidão do pessoal técnico, documentos de bordo, os seguros, aspectos ligados às aeronaves públicas e privadas de entre outros aspectos menos relevantes de serem mencionados.

Evidentemente, a definição do espaço aéreo suscita alguma dúvida, porém, na conferência, superada pelo acordo de que o regime jurídico do espaço aéreo não estaria em discussão.

Dos pontos da agenda da conferência, o mais esperado terá sido a discussão à volta da soberania sobre os espaços aéreos em que debateram três correntes diferentes, defendidos pela França, Alemanha e Inglaterra.

Entretanto, a conferência vinha a ser gorada mormente pela discussão acerca da igualdade de tratamento entre as aeronaves civis nacionais e estrangeiras. Assim,

perante a discórdia reinante e considerando a necessidade de um período de reflexão mais longo, a conferência foi suspensa com a intenção da sua reposição em data oportuna, entretanto tal feito não viria a ser verificado na medida em que o conflito entre a *Tríplice Entende* – Reino Unido, França e Rússia – e as chamadas *Potências Centrais* – liderada pelos impérios Alemão, Austro-húngaro e Otomano –, já tinha conhecido desenvolvimentos no sentido da discórdia e eminência de conflito armado.

Assim, durante o período pré-bélico, os Estados limitaram-se ao estabelecimento de acordos bilaterais, até que após o final da guerra – *primeira guerra* ou *guerra das guerras* – a conferência foi retomada de onde saiu um acordo entre as partes participantes e que ficou conhecida como Convenção de Paris – 1919.

Esta convenção, publicada em idiomas diferentes, constituía-se de quarenta e três artigos e continha uma estrutura dividida em subpartes, nomeadamente a parte organizacional, a técnica e a parte operacional, além de estabelecer a Comissão Internacional de Navegação Aérea (CINA).

Efectivamente, o entendimento dos Estados em relação à Convenção não foi unânime o que motivou que tivesse sido produzidos protocolos adicionais nos períodos seguintes à sua criação.

A Convenção de Paris foi um instrumento jurídico, ou melhor uma fonte do direito aeronáutico de capital importância para o progresso que viria verificar na aviação civil; Pois, como veremos mais à frente, este instrumento viria a influenciar, com o seu conteúdo, todos os outros instrumentos posteriormente criados. Porém, a limitação da soberania dos Estados, a predominância dos Estados com maior poder na época e a interdição aos chamados Estados vencidos, contribuiu para algum insucesso da Convenção o que viria a motivar o aparecimento de outras conferências e consequentes Convenções, nomeadamente a de Madrid (1926) e Havana (1928).



Paris (1919) – Torre Eiffel

Convenção de Madrid – 1926

A convenção de Madrid – diga-se de conteúdo muito semelhante à de Paris – como é evidente, procurava satisfazer os interesses da Espanha que privilegiava de uma extensa rede de colónias distantes do continente europeu e cuja actividade da aviação era de capital importância se considerarmos a necessidade de ligação aérea *versus* celeridade de comunicação. Porém, este instrumento não teve muita relevância de modo que não se pode considerar que tenha sido marcante no desenvolvimento do “ramo” do direito público aeronáutico, principalmente se levarmos em conta que ela foi ratificada apenas por cinco países e que a própria Espanha, mais tarde, viria a ratificar a Convenção de Paris.

Convenção de Havana – 1928

A convenção de Havana teve como principal impulsionador os Estados Unidos de América do Norte. Pois, não sendo membro da *Convenção da Paz*, os EUA convocaram os países pan-americanos para a conferência que viria a realizar em Havana. A Convenção de Paris não havia regulado os aspectos comerciais da aviação e os EUA enquanto potência comercial na época, evidentemente pretendia melhores facilidades para o escoamento dos seus produtos comerciais e consequentemente melhores relações comerciais com o mercado externo. Assim, não é errado referir a esta convenção como subsidiária, mormente em matéria comercial, àquela considerada de mãe das fontes do direito aéreo que, até hoje, regula e organiza a aviação civil internacional, a Convenção de Chicago.

Convenção de Chicago – 1944

Considerada a mãe das convenções aeronáuticas, logo a principal fonte convencional do direito aéreo, viria a ser promovida a partir do início dos anos quarenta aquando do encontro dos líderes dos EUA e Inglaterra – *Franklin Roosevelt e Winston Churchill*. Pois, foi por ocasião deste marco que estes mencionados líderes acordaram o que viria a ser conhecida como *Carta do Atlântico*. Esta carta previa princípios aplicáveis a todos os povos, sem excepção, garantindo aos países um clima de paz entre as suas fronteiras. Ainda, além de outros aspectos os quais julgamos não serem pertinentes para o presente trabalho, a carta legitimava a igualdade dos Estados no que concernia ao comércio internacional e o consequente desenvolvimento económico.

Na verdade a carta do atlântico não fazia referência à aviação, entretanto actividade de sublima importância para o almejo acima referido; Pois, tratava-se de uma actividade que permitia não só a ligação entre os povos mas também dotava as comunicações de maior celeridade.

Alguns Estados foram pioneiros em definir as suas estratégias em matéria aeronáutica, nomeadamente os EUA, o Canadá e a Inglaterra. Assim, a aparição do chamado relatório *Berle* – produzido pelo comité encarregue de estudar as questões aeronáuticas

para o período pós-guerra – que traçava a política norte americana para o sector aeronáutico, de resto foi exactamente a posição dos EUA na conferência de Chicago que viria a ter o seu início a 11 de Setembro de 1944. Pois, nesta data, os EUA convidaram cinquenta e três Estados para participarem de uma conferência internacional sobre a aviação onde, nas vésperas, a União Soviética viria a desistir por alegadas razões associadas ao fascismo da parte de alguns dos convidados, nomeadamente Portugal, Estado do qual fazia parte Cabo Verde na qualidade de colónia. Esta conferência tinha como propósitos 1) a conclusão de acordos provisórios sobre as rotas mundiais, tentando assim alcançar um acordo geral entre os Estados; 2) a concessão de direitos de trânsito e aterragem enquanto aspectos necessários para o estabelecimento dos acordos provisórios sobre rotas e serviços aéreos.

Assim, mais tarde, a conferência diplomática viria a ter lugar na cidade de Chicago durante o período de 01 de Novembro a 07 de Dezembro de 1944 onde foram criadas comités de trabalhos que debruçaram sobre algumas áreas a saber: 1) a adopção de uma convenção multilateral e de um organismo internacional aeronáutico; 2) a elaboração de normas e procedimentos técnicos internacionais; 3) a conclusão de acordos para rotas aéreas provisórias; 4) o estabelecimento de um conselho interino para garantir o funcionamento da aviação civil internacional na pendência da ratificação de uma convenção definitiva.

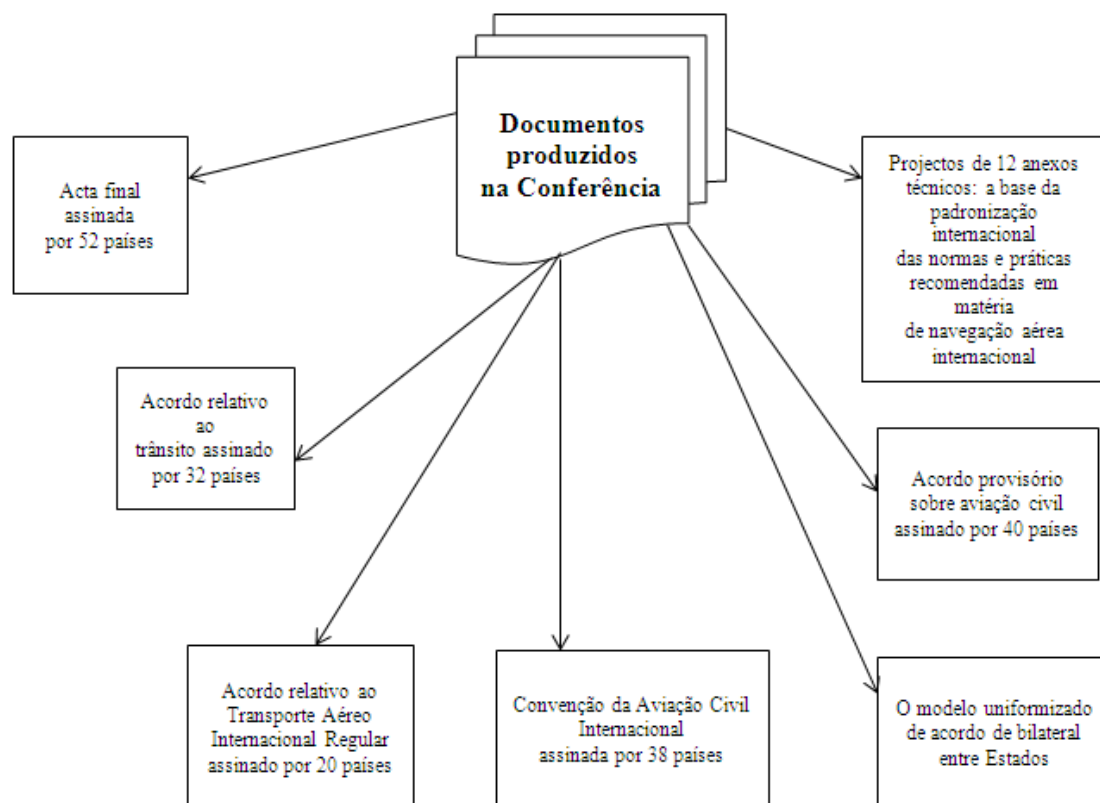
Entretanto, os aspectos comerciais da aviação civil – *exploração comercial das rotas aéreas* – marcaram os momentos mais altos da conferência. Na discussão deste assunto, distinguiram-se duas correntes, uma liderada pelos Estados Unidos e apoiada pelos países latino-americanos, a Holanda e a Suécia, outra liderada pelo Reino Unido com o apoio dos restantes países europeus. Efectivamente tratou-se de um jogo de defesa de interesses em que, por um lado, os EUA defendiam o seu poderio político-económico e o seu poder aeronáutico e, por outro, a Inglaterra que via-se impotente perante este poderio aeronáutico norte-americano e a necessidade de ligação que tinha com as suas colónias espalhadas pelas mais variadas localizações estratégicas no globo.

O interesse dos EUA prendia-se com o livre acesso ao mercado de transporte aéreo internacional e a criação de um organismo internacional em cujos poderes seriam meramente consultivos e de natureza estritamente técnica. Por sua vez, a Inglaterra defendia o estabelecimento de critérios económicos, os quais submetiam todos os Estados e, contrariamente à tese dos EUA, a criação de um organismo com poderes executivos capaz de regular o transporte aéreo internacional.

Outros Estados também apresentaram as suas posições, nomeadamente o Canadá e a proposta conjunta da Austrália e a Nova Zelândia, porém o que podemos constatar é que assim como houve pontos de convergências de opiniões, também houve pontos em que elas divergiram.

Porém, é de sublinhar que os objectivos primordiais da conferência passavam pela criação de uma convenção capaz de substituir as outras convenções anteriormente estabelecidas, nomeadamente as mencionadas de Paris e Havana. Pois, a proposta de convenção era de âmbito internacional e contextualizada às consequências da segunda guerra, nomeadamente as de ordem político-económico e, particularmente, aeronáutica.

A conferência produziu cinco textos diferentes e cuja aceitação por parte dos Estados não foi uma exigência; Pois, as divergências persistiram e foi o contorno adoptado, na medida em que estes textos foram inseridos enquanto apêndices à acta final, não constituindo assim um documento único o que, juridicamente, tornou possível a aceitação dos mesmos condicionados aos respectivos conteúdos. De referir ainda os documentos, nomeadamente 1) A Convenção sobre a aviação civil; 2) O acordo interino da aviação civil internacional; 3) O acordo relativo ao trânsito aéreo; 4) o acordo de transporte ou acordo das cinco liberdades; 5) O modelo uniformizado de acordo bilateral entre os Estados; 6) Os projectos de doze anexos técnicos à Convenção.



A Conferência Sobre a Aviação Civil Internacional

Com a entrada em vigor do acordo interino, criou-se uma organização provisória de natureza técnica e consultiva – Organização Provisória da Aviação Civil Internacional/OPACI – que até a entrada em vigor da Convenção e respectiva Organização ICAO, funcionou enquanto “órgão de regulação” garantindo a aplicação dos princípios e das normas acordadas.

A convenção de Chicago assinada a 7 de Dezembro de 1944 viria a entrar em vigor a 4 de Abril de 1947, altura em que completou o trigésimo dia em que foi feito o depósito da ratificação de vinte e seis instrumentos pelos Estados nos termos da alínea *b) do art.º*

91º da Convenção. Por sua vez, com a ratificação, os Estados signatários das Convenções de Paris e Havana, comprometiam em substituir estas mesmas Convenções, mediante o estabelecido no art.º 80º da convenção.

Formalmente, a Convenção de Chicago é constituída de noventa e seis artigos, dispostas em quatro partes com vinte e dois capítulos: Parte I – Navegação Aérea; Parte II – Organização Internacional da Aviação Civil; Parte III – Transporte Aéreo Internacional e; Parte IV – Disposições Finais.

A disposição das normas da Convenção de Chicago respeita a três grandes grupos normativos, nomeadamente uma primeira de natureza substantiva, um segundo constituída de normas orgânicas e um terceiro por normativos de ordem protocolares.

Diga-se que durante todos estes anos da história da aviação civil internacional, a Convenção de Chicago tem sido a fonte primeira do direito aéreo, aquela que por intermédio dos seus dezoito anexos tem regulamentado e supervisionado o sector aeronáutico dos Estados membros mediante a gestão do Organismo máximo criado para o efeito – a ICAO. Porém, não é menos verdade que a aviação internacional tem passado por períodos conturbados, enfrentando situações várias de actos terroristas o que tem implicado uma série de emendas de forma a assessorar os Estados nos ajustes de prevenção e repressão. De realçar os ataques terroristas de *onze de Setembro* nos EUA, considerada o culminar dos intentos maléficos para a aviação que, inevitavelmente, marcou este sector de actividade mundial, entretanto fazendo que os governos dos Estados despertassem do sono tranquilizador e adoptassem medidas apertadas de aplicação dos normativos na medida em que o manancial de instrumentos jurídicos, até então produzidos, mostrava-se suficientemente preventivo e repressivo.

Os Ataques de 11 de Setembro

No dia 11 de Setembro de 2001 o mundo parou; Pois, neste dia ocorreu uma série de ataques nos EUA que resultaram em milhares de mortos, feridos e muita destruição. Quatro aeronaves em voos comerciais foram sequestradas por integrantes do grupo islâmico Al-Qaeda, onde uma delas foi forçada, pelos próprios passageiros que reagiram

ao sequestre, a despenhar-se num campo aberto em Shanksville em Pensilvânia vitimando todos os que seguiam a bordo – outra versão não oficial conta que terá sido abatido, mediante decisão de alto nível, contrariando o *artigo 3º Bis* da Convenção que estabelece a não utilização das armas contra aeronaves civis em voos, no entanto ter assumido que foram os passageiros a reagirem será um contorno ao normativo e aos consequentes impactos na diplomacia internacional –, outro avião os sequestradores fizeram-no colidir contra o quartel-general de defesa dos Estados Unidos da América, o Pentágono, no Condado de Arlington, Virgínia e, o mais chocante e mediático, foi a colisão de duas aeronaves Boeing contra as duas torres do *World Trade Center*, em Manhattan, Nova Iorque. Logo após as colisões, as torres gémeas desabaram quase em simultâneo, assim como outras construções, mais tarde, vieram a ruir ou a sofrer danos. O saldo final contabilizou aproximadamente três mil mortos entre os passageiros, tripulações, os próprios terroristas a bordo das aeronaves e, a maior parte, pessoas em terra.

Estes acontecimentos, para muitos críticos considerados o virar de mais uma página na história da aviação civil internacional, viria a servir não tão-somente para intensificar a segurança da aviação civil nos EUA e outros Estados membros mas, também, serviu de alavancagem a uma outra postura por parte de outros países que, até então, tinham quedado aquém da regulamentação recomendada pelo organismo máximo da aviação civil internacional – ICAO.

Sem qualquer complexo, a nosso ver, Cabo Verde até então pertencia ao último grupo dos países mencionados no parágrafo anterior; Pois, apesar dos avanços que já tinham sido registados na regulamentação do sector aeronáutico, especificamente em matéria AVSEC não havia ainda a adequada sensibilização e consequente cuidado por parte das autoridades nacionais, compreensivelmente justificado pelo clima pacato que envolvia as operações aéreas no país. Porém, o ataque de *11 de Setembro* não podia ser visto como um ataque exclusivamente ao povo norte-americano, tratou-se de um ataque e uma ameaça ao mundo ocidental. Foi a partir do ano 2001 que o governo de Cabo Verde priorizou a agenda de segurança da aviação civil, aprovando um vasto número de instrumentos jurídicos de cariz *security* – os quais faremos menção no subcapítulo para

o efeito, *subcapítulo 2.2*) – e angariando uma série de recursos de várias ordem, nomeadamente financeiro, recursos humanos e materiais.



Atentado de 11 de Setembro nos EUA

2.2. Quadro Legal Cabo-verdiano

Neste subcapítulo abordaremos os principais instrumentos jurídicos em matéria de segurança de aviação civil contra actos de interferência ilícita, ferramentas que suportam o direito aéreo a nível interno e que foram concebidas com base nas fontes internacionais convencionais, inclusive a já mencionada Convenção de Chicago, considerada a mãe das convenções.

Além da Convenção de Chicago, Cabo Verde ratificou todas as convenções de segurança que sustentam, enquanto fonte do direito aéreo internacional público, a aviação civil em matéria *security*.

Convenção de Chicago (1944) – ratificação e consequente enquadramento no ordenamento jurídico nacional

A convenção da Aviação Civil Internacional ou Convenção de Chicago, assim designada por ter sido rubricada naquela cidade norte-americana, assinada a 07 de Dezembro de 1944, foi ratificada e publicada no Boletim Oficial passando a fazer parte do quadro da legislação interna, mediante a Resolução n.º18/2003 de 18 de Agosto do ano 2003. De referir que, até então, o Estado de Cabo Verde não havia concluído o processo de ratificação na medida em que apesar da adesão à mesma a 18 de Agosto de 1976, faltava a devida publicação através do instrumento jurídico que o vinculava no ordenamento jurídico interno (transposição para o ordenamento interno).

Em relação a esta fonte do direito aéreo internacional, julgamos pertinente debruçar sobre os chamados anexos à Convenção, mais particularmente o anexo 17, enquanto fonte do direito aéreo derivado e meio de adaptabilidade da Convenção de Chicago ao progresso tecnológico da aviação em matérias *security*.

Anexos à Convenção – Anexo 17

Muito se tem discutido quanto à aplicabilidade e valor jurídico dos mesmos e, ao referir às normas e práticas recomendadas (SARP's) do anexo dezassete, é óbvio que interessamos alguma abordagem, mesmo que sucinta e sem propriedade na medida em que as doutrinas já existem e não há muito por onde posicionar. Efectivamente, a pergunta que tem gerado alguma discussão é o facto de saber se as normas e práticas recomendadas constituem, juridicamente, efectivos anexos à Convenção, pois a alínea l) do art.º54º da Convenção, em versão inglesa, refere que os mesmos são, por conveniência, designados de anexos à Convenção. Ora, a expressão inglesa “*for convenience designate them as Annexes to this Convention*” é de capital importância na interpretação do valor jurídico e consequente vínculo automático dos anexos após a transposição da Convenção de

Chicago para o ordenamento jurídico interno. Ao referir que foram considerados “por conveniência” anexos, retira valor jurídico enquanto parte do instrumento o que querera dizer que não vincula enquanto tal no direito interno do Estado cabo-verdiano, não obstante a tradução errónea daquela afirmação aquando dos trabalhos de tradução para a língua portuguesa.

Durante a fase de pesquisa, tivemos a oportunidade de conhecer diferentes argumentos, as quais não arriscamos posicionar de forma definitiva, porém não resistimos à tentação de abraçar, mesmo que timidamente, as correntes que defendem que: 1) os anexos são regulamentos internacionais cujos conteúdos neles contidos retratam disposições convencionais com vista a garantir o desenvolvimento da navegação aérea internacional de forma ordenada, expedida e, acima de tudo, segura; 2) os Estados contratantes são obrigados a aderir a estes regulamentos, porém é necessário a sua transposição para as suas respectivas ordens jurídicas internas como forma de dotá-los de valor jurídico mediante regulamentos internos ou adaptação de regulamentos internos existentes e; finalmente, 3) prerrogativa de apresentar disposições diferentes (até certa medida contrariando o art.º37º da Convenção) desde que notificadas à Organização da Aviação Civil Internacional de acordo com o art.º38º da Convenção.

Ora, até a data da elaboração do nosso relatório, o Estado cabo-verdiano publicou tão-somente a Convenção de Chicago (*Resolução n.º18/03*), no entanto nenhum dos seus anexos – que por conveniência foram assim designados – foram publicados e assim transpostos para o ordenamento jurídico interno, o que leva-nos a concluir pela necessidade de se atribuir valor jurídico a estes, mesmo reconhecendo a já existente aplicação prática no sector da aviação civil, além do disposto no art.º8º do Código Aeronáutico de Cabo Verde (*Decreto-legislativo n.º1/2001*) que estabelece a integração de lacunas por intermédio dos princípios gerais do direito público, no art.º173º do mesmo Código – de forma mais abrangente – ao dotar a Autoridade aeronáutica de poderes para fazer cumprir com os preceitos dos anexos à Convenção, usos e costumes da aviação aérea e, finalmente, o exposto no art.º10º do Código Civil;

Embora no que concerne ao anexo 17 e as disposições conexas relativas à segurança da aviação constantes de outros anexos técnicos, nomeadamente 2,6,9,10,11,13,14 e 18, julgamos ter argumentos convincentes para fundamentar o seu valor jurídico a nível nacional atribuído pelo Decreto-Lei 14/2009.

Particularmente, no que concerne ao anexo 17, é nosso entender que os dispostos nos pontos 2) da secção 1.1) e o ponto 1.2.1) da secção 1.2) do primeiro capítulo do Decreto-Lei n.º14/2009 – PNSAC – são claros no que respeita ao valor jurídico deste instrumento internacional a nível do ordenamento nacional. Pois, vejamos a primeira redacção – *ponto 2) da secção 1.1)* o qual clarifica que para o alcance do objectivo primordial em matéria security, o Estado de Cabo Verde, através da Agência de Aviação civil, enquanto Autoridade nacional nesta matéria, no exercício das suas competências e no cumprimento das orientações gerais emanadas pelo Programa Nacional de Segurança de Aviação Civil, cumprirá e fará cumprir as normas e práticas recomendadas do Anexo 17 à convenção, instituindo princípios, práticas, procedimentos, especificações técnicas, critérios e materiais de orientação, de cumprimento obrigatório em todos os aeródromos do país que visam garantir a segurança dos operadores nacionais e estrangeiros que prestam serviço em ou a partir de Cabo Verde, bem como no seu espaço aéreo e nos aeródromos civis nacionais.

Convenção de Tóquio (1963) – ratificação e consequente enquadramento no ordenamento jurídico nacional

A Convenção referente às infracções e certos outros actos cometidos a bordo das aeronaves – Convenção de Tóquio –, assinada a 14 de Setembro de 1963, foi ratificada pelo Estado de Cabo Verde e publicada no Boletim Oficial n.º27 de 13 de Julho de 1989 mediante Lei n.º54/III/89.

Os artigos 1.º e 2.º desta convenção fazem referência à finalidade deste mesmo instrumento. Pois, conforme o n.º 1 do seu art.º 1.º, esta convenção aplica-se às infracções à lei penal, aos actos que embora não sejam considerados infracções, possam pôr ou que ponham em perigo a segurança da aeronave, das pessoas ou dos bens ou finalmente que ponham em perigo a boa ordem e a disciplina a bordo das aeronaves.

Com as devidas ressalvas mencionadas na própria convenção, este instrumento aplicar-se-á às infracções cometidas ou actos praticados por uma pessoa a bordo de toda e qualquer aeronave registada em qualquer dos Estados contratantes, enquanto essa aeronave se encontrar quer em voo, quer à superfície do alto mar ou à de outra zona situada fora do território de qualquer estado (art.º 1.º, n.º2). Ainda, no n.º3 do art.º 1.º, a mesma descreve o que entende por aeronave em voo para no ponto seguinte (art.º 1.º, n.º4) fazer menção à excepção da sua aplicação.

No capítulo II refere-se à jurisdição da aplicabilidade dos preceitos nela contida, reconhecendo competência aos Estado de matrícula das aeronaves e acautelando quanto à aplicabilidade da lei nacional em matéria penal.

Apesar da sua importância e âmbito (tem aplicabilidade perante um vasto campo de factos ilícitos), este importante instrumento não tem carácter executória, nem prevê qualquer pena para as eventuais infracções cometidas.

Por último, de referir que esta Convenção é marcada, no seu capítulo III, por conferir amplos poderes ao Comandante da aeronave no intuito da repressão dos autores das infracções a bordo, inclusive de tomar medidas perante os passageiros desordeiros, tudo tendo em vista a garantia da segurança das pessoas e seus pertences, a própria aeronave e o voo no geral. Para o disposto, o n.º1 do art.º 8.º garante ao Comandante poderes para desembarcar um passageiro em qualquer Estado Membro ou entrega-lo em qualquer Estado Membro, em caso de violação grave às leis do estado de matrícula, conforme previsto no art.º 9º. De referir ainda os Capítulos seguintes, os quais não vamos comentar, porém sublinhamos o concernente a *poderes dos estados* que prevê os preceitos necessárias por parte dos Estados a fim de criar condições de segurança e continuidade de um voo.

Convenção de Haia (1970) – ratificação e consequente enquadramento no ordenamento jurídico nacional

A Convenção para repressão da captura ilícita de aeronaves – Convenção de Haia –, assinada a 16 de Dezembro de 1970, foi ratificada por Cabo Verde e publicada no Boletim Oficial n.º27 de 13 de Julho de 1989 mediante Lei n.º55/III/89.

Esta Convenção tem como propósito reprimir os actos ilícitos relacionados com a captura ou controlo ilícito das aeronaves em voo. À luz deste instrumento, considera-se infracção, todos os actos cometidos por qualquer pessoa a bordo de uma aeronave em voo que ilicitamente, por meios violentos, ameça do emprego de tais meios ou por qualquer outra forma de intimidação, se apodere dessa aeronave, exerça o seu controlo ou tente cometer algum dos referidos actos (*alínea a) do art.º1.º*); ou se for cúmplice de uma pessoa que cometa ou tente cometer tais actos (*alínea b) do art.º1.º*). A nosso ver, concordamos com a interpretação de que, da forma como o está redigido o artigo, tratando-se de um cúmplice que não esteja a bordo de uma aeronave, esta mesma pessoa não comete infracção à luz desta Convenção.

No seu art.º2.º a convenção limita-se a estabelecer a obrigação convencional de cada Estado comprometer-se em reprimir tais infracções com *penas severas*, conforme o termo utilizado. Estas mesmas penas variam dependendo do Estado, sendo que Cabo Verde tem como limite mais alargado a *pena máxima*. No art.º seguinte (*art.º 3.º*), define o conceito de aeronave em voo (de notar a diferença em relação à definição da Convenção de Tóquio), assim como prevê excepções de aplicabilidade em relação às aeronaves utilizadas em voos cujos fins são militares, aduaneiros ou de polícia. Ainda este mesmo artigo faz menção ao âmbito da aplicação dos preceitos nela estabelecida, nomeadamente quando diz que só há lugar à aplicação da Convenção quando o local de descolagem ou aterragem estiverem situados fora do território do Estado de registo da aeronave, independentemente de se tratar de um voo de natureza internacional ou doméstico (*art.º 3º, n.º3*).

Convenção de Montreal (1971) – ratificação e consequente enquadramento no ordenamento jurídico nacional

A Convenção para repressão de actos ilícitos contra a segurança da aviação civil – Convenção de Montreal – assinada em 23 de Setembro de 1971 ratificada pelo governo de Cabo Verde e publicada no Boletim Oficial n.º27 de 13 de Julho de 1989 mediante Lei n.º56/III/89.

Por definição, esta Convenção considera infracção a) quando alguém ilícito e intencionalmente pratique contra uma pessoa acto de violência a bordo de uma aeronave em voo susceptível de pôr em perigo a segurança da aeronave; ou b) destrua uma aeronave em serviço ou lhe cause danos que o tornam incapaz para o voo ou que, por sua natureza, constituam um perigo para a segurança da aeronave em voo; ou c) coloque ou faça colocar uma aeronave em serviço, um engenho ou substância capaz de a destruir ou lhe causar danos que a tornam incapaz para o voo ou de lhe causar danos que, por sua natureza, constituam um perigo à segurança da aeronave em voo; ou ainda, destrua ou cause danos às instalações ou serviços de navegação aérea ou, finalmente, comunique informações que sabem serem falsas pondo assim em perigo a segurança de uma aeronave em voo (*art.º1, alíneas a) a e*). De realçar ainda que no seu n.º2, alíneas a) e b) considera infractor qualquer tentativa das infracções penais mencionadas no n.º 1 levado a cabo por pessoas ou que estas sejam cúmplice da pessoa ou pessoas que comete ou tenta cometer qualquer das referidas infracções penais.

Protocolo Complementário à Convenção de Montreal – ratificação e consequente enquadramento no ordenamento jurídico nacional

O Protocolo complementar da Convenção de Montreal (1988), designado de Protocolo para a supressão de actos ilícitos de violência em aeroportos que prestam serviço à aviação civil internacional, foi ratificado por Cabo Verde e posteriormente publicado no Boletim Oficial n.º9 de 24 de Março de 2003 através da Resolução n.º68/VI/03.

Este Protocolo teve como principal propósito colmatar as lacunas deixadas pela Convenção de Montreal ao não considerar os aspectos relacionados com as infracções cometidas nos aeroportos que servem a viação civil internacional.

Convenção sobre marcação de explosivos plásticos – ratificação e consequente enquadramento no ordenamento jurídico nacional

A Convenção sobre a marcação de explosivos plásticos para fins de detecção (1991), conhecida também como Convenção MEX foi assinada em 01 de Março de 1991, e ratificada e publicada a nível interno no Boletim Oficial n.º 21 de 15 de Julho de 2002 mediante Resolução n.º 47/V/2002.

Esta convenção surgiu na sequência dos acontecimentos de Lockerbie (*voo Pan Am 103*) em que as investigações confirmaram a presença do explosivo plástico SEMTEX na quantidade de 200grs. Pois, este explosivo constituído por uma massa de baixa intensidade é muito difícil de ser detectada. Esta Convenção não é um instrumento meramente do transporte aéreo na medida em que é aplicada também em outros meios de transporte. Pois, esta Convenção pretende resolver as questões relacionadas com o comércio legal de explosivos plásticos, controlo e destruição da grande quantidade em reserva existente e que vieram do período da guerra fria, assim como pretende que se introduz durante os processos de fabrico, substâncias susceptíveis de facilitar a sua detecção. Os Estados ao ratificarem esta Convenção obrigam-se a não autorizar a produção, importação e exportação de explosivos não detectáveis, exceptuando para fins militares ou policiais. Ainda, obrigam-se a exercer um controlo apertado sobre os *stock* existentes e a destruí-los num prazo até três anos após a entrada em vigor deste instrumento legal (aos destinados ao uso industrial) e até quinze anos aos detidos pelas autoridades militares ou de polícia.

Autoridade Competente em Cabo Verde

Seguidamente, nada mais lógico que fazer menção à figura de Autoridade competente em matéria da aviação em Cabo Verde. Inicialmente uma Direcção Geral da Aeronáutica Civil – DGAC –, entretanto extinguida pelo Decreto-lei n.º 14/2001, veio

dar lugar ao Instituto da Aeronáutica Civil – IAC – mediante a publicação da resolução n.º 41/01 de 04 de Junho de 2001 cujos estatutos foram criados pelo Decreto-regulamentar n.º2/01. Mais tarde, em meados do ano 2004, depois da aprovação da Lei das Agências Reguladoras Independentes (*Lei 20/VI/2003, de 21 de Abril*), o Instituto veio a ser alterado pelo figurino de Agência, ou seja o Decreto-lei n.º28/04 criou a Agência de Aviação Civil – AAC – e aprovou o seu respectivo estatuto que, por sua vez, viria sofrer as alterações publicadas no Decreto-lei n.º31/09. O estatuto da Agência de Aviação Civil dota este organismo de poderes para gerir, regulamentar e supervisionar o sector da aviação civil de acordo com os princípios que norteiam a aviação civil internacional e as estratégias traçadas pelo governo de Cabo Verde. Ainda de referir que alteração do estatuto da Autoridade competente muito teve a ver com a alteração do Código Aeronáutico o qual, mais à frente, faremos menção. Pois, à semelhança do que motivou as alterações àquele código, as razões da alteração do Decreto-Lei n.º28/2004 prenderam-se com a evolução verificada nos procedimentos da ICAO, nomeadamente nos anexos à Convenção e a ocorrência de avanços significativos no sector da aviação civil, motivado pelas exigências do desenvolvimento técnico, económico-social e político. Estas alterações permitiram ao Estado Cabo-verdiano cumprir com os requisitos recomendados pela ICAO em virtude das responsabilidades e obrigações enquanto Estado membro no sentido de garantir um sistema de aviação civil seguro e ordenado dentro da sua fronteira. Os estatutos anteriores às alterações do Decreto-lei n.º31/2009 eram marcados pelo vazio e imprecisões nas disposições normativas, nomeadamente de ordem de supervisão e controlo; Pois, as alterações introduzidas alargaram os poderes da Autoridade aeronáutica dotando esta organização e seus respectivos trabalhadores de autonomia para supervisionar e controlar a qualidade da aplicação dos normativos. Uma outra alteração que se pode ler no preâmbulo do Decreto-Lei 31/2009 refere-se à introdução da missão da Autoridade aeronáutica reforçando o nível de comprometimento desta com outros sectores sob sua jurisdição. Dotou o Conselho de Administração da AAC de competência para emitir, emendar, revogar e publicar regulamentos de execução indispensáveis ao exercício das suas atribuições e todos aqueles que forem necessários para a adequada aplicação do Código Aeronáutico e ainda para conceder, sem prejuízo do disposto na lei, isenções

aos regulamentos, desde que se ressalva a segurança e o interesse público, conforme se pode ler no diploma.

Código Aeronáutico de Cabo Verde – CACV

Ainda antes das mencionadas ocorrências de *11 de Setembro*, dias antes, o governo de Cabo Verde aprovou o seu primeiro Código Aeronáutico mediante Decreto-legislativo n.º1/2001 de 20 de Agosto do ano 2001. Pois, foi uma das grandes apostas do governo cabo-verdiano modernizando a legislação do sector da aeronáutica civil enquanto resposta parcial aos desafios cujas estratégias haviam sido traçadas. O turismo enquanto sector estratégico para o país arrasta forçosamente o transporte aéreo enquanto sector basilar para o acesso e escoamento do fluxo de turistas que escolhem visitar Cabo Verde ao invés de outros destinos concorrentes.

Este importante instrumento, aquele que pode ser considerado, a nível da legislação aeronáutica nacional, o chapéu da regulamentação, é constituída de dezoito títulos e vários capítulos contendo um total de trezentos e vinte e um artigos.

Efectivamente, a nossa Constituição, através do seu art.º12º, outorga prevalência dos tratados e acordos, ratificados por Cabo Verde, em relação à legislação interna. Esta prevalência explícita também no Código Aeronáutico (art.º7º) faz com que se reconheça a internacionalidade do direito aéreo e exclui quaisquer dúvidas na resolução dos antagonismos.

Mais tarde, com vista a acompanhar os progressos e de forma a conformar com o avanço acelerado da aviação e com as normas internacionais de aviação estabelecidas na Convenção de Chicago, a qual Cabo Verde ratificou e transpôs para a legislação interna (*Resolução n.º18/03*), o Código viria a sofrer significativas alterações mediante a aprovação do Decreto-Legislativo n.º4/2009 que, por sua vez, obedeceu a um pedido de autorização legislativa que permitiu o Governo legislar sobre determinadas matérias que constavam do Decreto-legislativo n.º1/2001 de 20 de Agosto.

Obviamente, não iremos referenciar as partes constituintes do Código e respectivos artigos, porém julgamos ser pertinente referir às Disposições Gerais – Título I –, mormente ao objecto patente no seu art.º1º – *regular a aeronáutica civil no território nacional e nas suas águas jurisdicionais, como tais definidos na Constituição e na lei* – e o seu âmbito da aplicação no art.º2º 1) – *O presente Código aplica-se à aeronáutica civil, como tal definida no artigo seguinte*; e 2) *São, também, aplicáveis às aeronaves militares as disposições do presente Código e seus regulamentos sobre a circulação aérea, a responsabilidade e busca & salvamento*.

Ainda, dado à pertinência julga-se útil fazer menção ao art.º4º que vai de encontro com o art.º1º da Convenção de Chicago ao referir à soberania completa e exclusiva sobre o território nacional, aos direitos de soberania e exercício de jurisdição, nos termos previstos na Constituição, na zona exclusiva, zona económica exclusiva e plataforma continental definidas na lei.

Outrossim, importa ainda citar o artigo 7º o que faz referência à prevalência dos tratados e acordos internacionais, os quais Cabo Verde é parte, em relação às disposições do próprio Código, assim como o art.º 8º, concernente a alternativas para integração de lacunas não previstas no âmbito do Código, nomeadamente os princípios gerais de direito aeronáutico, usos e costumes da actividade aérea e pelo disposto no art.º10º do Código Civil cabo-verdiano.

Finalmente, mencionar as disposições no Título XVI que clarifiquem a noção de contra-ordenações *versus* sanções previstas (Capítulo I) e crimes aeronáuticos *versus* penas aplicáveis (Capítulo II).

Pois, confere que a violação dos regulamentos aeronáuticos, incluindo as directivas, ordens e instruções emanadas da autoridade aeronáutica, que não caracteriza crime, constitui contra-ordenação, punível com coima e sanção, acabando assim com a dúvida reinante. É nesse sentido que veio a introduzir os artigos 293º e 295º referindo que as violações citadas acima, que não caracteriza crime, constituem contra-ordenações. Convém ainda destacar os artigos 295.º e 315.º relacionado com a possibilidade de se aplicar a suspensão ou inabilitação do exercício da profissão ao invés da suspensão ou

inabilitação do certificado de idoneidade aeronáutica, argumentando que nem todo o pessoal aeronáutico é detentor de certificado, o que por vezes inviabiliza a medida sancionatória.

No seu Capítulo II, discrimina os actos de interferência ilícita considerados crimes aeronáuticos, além de elencar as respectivas penas aplicáveis aos diferentes ilícitos.

No seguimento do nosso raciocínio passamos a referir ao Plano Nacional de Segurança de Aviação Civil enquanto instrumento estratégico em matéria de salvaguarda e protecção da aviação civil contra actos de interferência ilícita no território Caboverdiano.

Programa Nacional de Segurança de Aviação Civil – PNSAC

Trata-se do instrumento jurídico de referência da segurança da aviação civil nacional, o qual o governo enuncia a sua política em matéria de segurança de aviação civil contra actos de interferência ilícita e traça a sua estratégia na persecução do objectivo primordial.

De referir que conforme enunciado no ponto 1) da secção 1.1 contida no capítulo primeiro do Decreto-Lei 14/2009 – PNSAC –, constitui objectivo primordial do Estado de Cabo Verde, em matéria de salvaguarda e protecção da aviação civil contra actos de interferência ilícita, garantir o melhor nível possível de segurança dos passageiros, da tripulação, do pessoal em terra, do público em geral, das aeronaves e dos meios de navegação aérea.

As medidas de segurança estabelecidas neste instrumento são aplicáveis aos voos internacionais e, na medida do possível, aos voos de natureza domésticas, na base da avaliação do risco feita pela autoridade de segurança de aviação civil.

Conforme a nossa escrita ao abordar o anexo 17, este Decreto-Lei 14/2009 poderá estar na base da fundamentação do valor jurídico das normas e práticas recomendadas pela organização máxima da aviação civil internacional, na medida em que obriga os

diversos actores ao cumprimento das referidas SARP's expostas no anexo 17 e nas disposições conexas em matéria *security* de outros anexos técnicos.

Programa Nacional de Formação e Treino em Segurança de Aviação Civil – PNFTSAC

O objectivo primordial de segurança definido pelo governo cabo-verdiano passa pela salvaguarda e protecção de pessoas e bens de forma contínua, actuando tanto a nível preventivo como reactivo. Daí a necessidade imperial de contar com recursos humanos com formação adequada e actualizada.

É neste sentido que, através do Regulamento n.º5 do Suplemento do Boletim Oficial da República de Cabo Verde, II série, n.º10 de 12 de Março 2010, publicou-se o Programa Nacional de Formação e Treino em Segurança de Aviação Civil que veio dar provimento às exigências do anexo 17 à Convenção, em matéria de formação e treino, assim como às orientações do Volume II do Manual de segurança para a protecção da aviação civil contra actos de interferência ilícita (Documento 8973 da ICAO) e do Programa Nacional de Segurança de Aviação Civil (Dec. Lei 14/2009).

Trata-se de um instrumento aprovado pelo Conselho de Administração da Agência de Aviação Civil ao abrigo do disposto no n.º2 do art.º173º do Código Aeronáutico de Cabo Verde e da alínea a) do n.º2 do art.º12º dos Estatutos da AAC.

Pois, a nosso ver o art.º173º e respectivos pontos 1) 2) e 3) do CACV dotam a AAC de poderes para aprovar tal instrumento e assim cumprir e fazer cumprir as normas e práticas recomendadas nos anexos técnicos à Convenção sobre a aviação civil.

Programa Nacional de Controlo da Qualidade da Segurança da Aviação Civil – PNCQSAC.

Os acontecimentos de *11 de Setembro* tiveram um papel fundamental para que os aspectos relacionados com a qualidade e controlo da aplicação das normas e práticas recomendadas previstas no anexo 17 merecessem a atenção do organismo máximo e seus respectivos Estados membros.

Pois, foi na sequência destes acontecimentos que o Painel de Segurança da Aviação Civil da ICAO – AVSECP – propôs a acção do Conselho de prossecução da Assembleia, a Resolução n.º33-1 o que viria a culminar na emenda n.º10 e consequente edição 7ª do anexo 17 que incluiu, além de outros aspectos, a introdução dos relacionados com o controlo de qualidade.

Cabo Verde enquanto Estado membro, cumprindo as suas obrigações internacionais em matéria de segurança de aviação civil contra actos de interferência ilícita acatou tal orientação do organismo máximo a fim de garantir a uniformidade das normas e práticas recomendadas (*art.º37º da Convenção*).

Neste âmbito, instituiu-se o PNCQSAC que visa promover e assegurar o cumprimento da regulamentação e normas da aviação, prescrevendo um nível de controlo de segurança de qualidade, aceitável para todas as entidades envolvidas a fim de garantir a avaliação do seu cumprimento a nível nacional.

É nesse sentido que, através do Regulamento n.º1/2010 do Suplemento do Boletim Oficial da República de Cabo Verde, II série, n.º6 de 12 de Fev.º 2010, publicou-se o Programa Nacional de Controlo de Qualidade da Segurança de Aviação Civil que veio dar provimento às exigências do anexo 17 à Convenção e do próprio Programa Nacional de Segurança de Aviação Civil (*Dec. Lei 14/2009*).

À semelhança que o PNFTSAC, também este programa foi aprovado pelo Conselho de Administração da Agência de Aviação Civil ao abrigo do disposto no n.º2 do art.º173º do Código Aeronáutico de Cabo Verde e da alínea a) do n.º2 do art.º12º dos Estatutos da AAC que dota aquele Conselho de poderes para legislar e assim cumprir com as exigências em referência.

Comissão Nacional de Facilitação e Segurança – FALSEC

A Comissão Nacional de Facilitação e Segurança foi criada ainda na década dos anos oitenta pelo Decreto-Lei 89/80 de 11 de Outubro. Entretanto, com a modernização do sector da aeronáutica civil e a ampliação do seu quadro legal, inclusivo a aprovação do

Código aeronáutico, esse instrumento com competências consultivas e de coordenação das várias entidades, revelou insuficiente para reflectir o quadro legal, além da contradição verificada em relação a determinadas normas e práticas recomendadas pela ICAO.

Daí que tornou-se necessário a revisão do quadro normativo do sistema nacional de facilitação e segurança, o que viria a culminar, mediante faculdade conferida pela alínea a) do n.º2 do art.º203º da Constituição, no Decreto-Lei n.º46/2003 de 10 de Novembro.

O Decreto-Lei n.º46/2003 introduziu algumas inovações no plano conceptual e no âmbito de aplicação do sistema nacional de facilitação e segurança e sua orgânica, nomeadamente o conceito de facilitação que passou a ser extensivo não só à racionalização e eficácia da exploração do Aeroporto do Sal mas também ao próprio transporte aéreo e os outros aeroportos domésticos passando estes a fazer parte integrante do sistema.

Cabo Verde Regulamentos de Aviação Civil – CV CAR

À luz do art.º173º do Código Aeronáutico de Cabo Verde e do art.º12º n.º2 a) dos Estatutos da AAC, a Autoridade competente – Agência de Aviação Civil –, através do seu Conselho de Administração, aprova e promulga os chamados Regulamentos de Aviação Civil de Cabo Verde cujo acrónimo CV CAR e respectivas emendas.

Em termos de conteúdo, além de abordar outras matérias da legislação aeronáutica nacional, estes Regulamentos reflectem as matérias tratadas nos anexos à Convenção (1944) com vista a alcançar a maior uniformidade possível nos regulamentos, normas e práticas recomendadas, os chamados SARP's – harmonização com o art.º37º da Convenção.

Até a presente data, a AAC emitiu dezasseis CV CAR concernentes a diversas matérias distintas do sector da aviação civil nacional.

São instrumentos que devem ser publicados no idioma oficial/nacional, o Português, entretanto uma versão de trabalho, não oficial, poderá ser desenvolvida em língua inglesa.

Estas citadas fontes do direito aéreo interno são publicadas em Boletim Oficial da República de Cabo Verde.

Os CV CAR referentes à matéria de segurança da aviação civil correspondem aos CV CAR 12 e CV CAR 18 cujos objectos são a Segurança do Operador Aeroportuário e a Segurança do Operador Aéreo, respectivamente.

Directivas de Segurança – DS

As directivas de segurança, cuja sigla DS, são publicações, também, da competência da Agência da Aviação Civil – art.º173º do CACV e art.º12º n.º2 a) dos Estatutos da AAC – com o intuito de reforçar e auxiliar os diversos actores do sistema de aviação civil nacional a adoptar os procedimentos específicos para cada matéria de actividade. Até o momento já foram publicadas vinte e sete directivas correspondentes à vertente Geral, Operações, Aeronavegabilidade, Medicina Aeronáutica, Segurança & Facilitação e Aeródromos.

De referir que este tipo de instrumento não é publicado em Boletim Oficial, até porque os conteúdos, conforme referimos acima, coincidem com as matérias publicadas em outros instrumentos, porém de forma direccionada.

No entanto, julgamos pertinente a sua menção considerando que não deixa de ser um instrumento útil e valido sob o ponto de vista das fontes do direito aéreo interno.

Outros Instrumentos constituintes do ordenamento jurídico cabo-verdiano

Além dos principais instrumentos mencionados, outros cujas importâncias são também relevantes para os objectivos da aviação civil internacional, foram elaborados e aprovados, nomeadamente, Decretos vários cujos temas segurança, Instruções e Programas que no entanto não vamos cingir detalhadamente considerando a pertinência.

Todavia elencamos alguns destes instrumentos dado à importância que reveste os mesmos na aviação civil e o seu sistema jurídico:

Directivas de Segurança

- DS n.º002/700/AAC/10 – Directiva sobre Artigos Proibidos;
- DS n.º003/700/AAC/10 – Directiva sobre Programa de Segurança do Agente Reconhecido;
- DS n.º004/700/AAC/10 – Directiva de Segurança sobre Limpeza de Aeronaves;
- DS 005/700/AAC/10 – Directiva de Segurança Sobre Programa de Segurança do Operador Aéreo;
- DS 006/700/AAC/10 – Directiva Sobre Programa de Segurança de Catering;
- DS 007/700/AAC/10 – Directiva Sobre o Sistema de Autorização e Controlo de Acesso às Áreas Regulamentadas dos Aeródromos;
- DS n.º008/700/AAC/10 – Directiva Sobre o Rastreio de Passageiros e Bagagem de Mão Antes do Embarque;
- DS n.º009/700/AAC/10 – Directiva Sobre Sistemas Electrónicos de Controlo de Aeródromos, de controlo de Perímetros e de Detecção de Intrusão em Aeronaves estacionadas;
- DS n.º10/700/AAC/10 – Directiva Sobre notificação de Incidentes de Segurança;
- DS n.º10 - 001 Directiva Sobre Coordenadores de Segurança;
- DS n.º10 - 004 Directiva Sobre Acidentes e Incidentes com Mercadorias Perigosas;

- DS n.º10 - 005 Directiva Sobre Programa de Formação em Mercadorias Perigosas;
- DS n.º10 - 006 Directiva Sobre Programa de Segurança de Mercadorias Perigosas.

Instruções de Segurança

- Instrução n.º001/AVSEC/AAC/10 Sobre Modelo de Avaliação do Risco;
- Instrução n.º002/AVSEC/AAC/10 Sobre Avaliação de Ameaças de Bomba;
- Instrução n.º003/AVSEC/AAC/10 Sobre a Recepção e Comunicação de Ameaça de Bomba;
- Instrução n.º004/AVSEC/AAC/10 Sobre o Modelo de Gestão do Risco;
- Instrução n.º006/AVSEC/AAC/10 Sobre Bagagens de Porão;
- Instrução n.º007/700/AAC/10 Sobre Segurança e Protecção das Aeronaves;
- Instrução n.º008/700/AAC/10 Sobre Catering e Outras Provisões de Bordo;
- Instrução n.º009/AVSEC/AAC/10 Sobre Equipamentos de Segurança;
- Instrução n.º010/700/AAC/10 Sobre Carga, Correio e Encomendas Expresso;

Programas de Segurança

- Programa de Segurança Aeroportuária – PSA;
- Programa de Segurança do Operador Aéreo – PSOA;
- Programa de Segurança de Catering;
- Programa de Segurança do Agente Reconhecido.

Leis e Decretos vários

- Lei n.º16/VII/2007, de 10 de Setembro – Lei de segurança Interna e Prevenção da Criminalidade;
- Lein.100/V/99, de 19 de Abril – Estabelece as Bases Gerais da protecção Civil;
- Decreto-Legislativo n.º1/2008, de 18 de Agosto – Aprova a lei orgânica da Polícia judiciária;
- Decreto-Legislativo n.º2/2008, de 18 de Agosto – Aprova o estatuto do Pessoal da Polícia judiciária;
- Decreto-Lei n.º39/2007, de 12 de Novembro – Aprova a orgânica da Polícia Nacional;
- Decreto-Lei n.º52/2006, de 20 de Novembro – Previne e Reprime Certas Situações Cometidas a Bordo de Aeronave Civil, em voo comercial, por passageiros desordeiros;
- Decreto-lei n.º57/2005, de 29 de Agosto – Estabelece o Regime Jurídico das Contra-Ordenações Aeronáuticas Cíveis;
- Decreto-lei n.º74/94, de 27 de Dezembro – Define e Regula as Condições do Exercício da Actividade de Segurança Privada;
- Decreto-Regulamentar n.º52/2007, de 5 de Fevereiro – Define a Quantidade de Bebidas Alcoólicas que integram o Serviço de Restauração a Bordo de Aeronaves Cíveis em Voo Comercial;
- Portaria n.º34/2005, de 6 de Junho – Aprova o Modelo de Cartão de Identificação do Pessoal e Mandatários da Agência de Aviação Civil.

2.3. O Equilíbrio Normativo com a Vertente Facilitação

A adopção de medidas para facilitar e, consequentemente, acelerar as formalidades estatuídas pela Convenção de Chicago tem como propósito evitar, o quanto possível, os atrasos das operações aéreas. Assim, mesmo perante o objectivo primordial que é a segurança da aviação civil, as Autoridades devem zelar para uma boa combinação de recursos – eficiência –, contribuindo pela necessária eficácia do sistema de transportes aéreos.

Com a transposição da Convenção (1944) para o ordenamento jurídico interno, Cabo Verde, assim como qualquer outro Estado membro da ICAO que a fez, assumiu o compromisso patente no capítulo 4º da Convenção de Chicago, art.º22º – *Simplificação de formalidades* –, acordando em adoptar, mediante regulamentos especiais ou outro meio, todas as medidas possíveis tendentes a facilitar e acelerar a navegação das aeronaves entre os territórios dos Estados contratantes evitando demoras desnecessárias às aeronaves, tripulações, passageiros e carga.

Pois, as medidas preventivas de segurança da aviação civil devem ser geridas de forma eficiente a fim de evitar desnecessárias desordens e confusões nos terminais de passageiros, contribuindo para aumentar o nível de confiança dos usuários no aeronegócio sem no entanto criar constrangimentos cujos impactos sejam os atrasos e o desconforto.

No actual cenário de terror a nível mundial, as preocupações com a segurança aumentaram mormente em relação às chamadas ameaças emergentes, pelo que é necessário traçar estratégias equilibradas do ponto de vista dos normativos e práticas recomendadas – SARP's – emanados através dos anexos 9 e 17 da Convenção. Esta estratégia deve levar em consideração alguns aspectos nomeadamente: a) Níveis de controlo ajustados em função da natureza e do nível de ameaça prevalecente, ou seja mediante avaliação de risco realizado definir o grau de rigor na aplicação das medidas podendo ser, consoante o caso, recorrentes ou aleatórias; b) A metodologia do *Profiling* a fim de tratar os casos de maior risco de forma isolada sem interferir com a desejada celeridade que se pretende para as situações de tráfegos de baixo risco; c) Número

suficiente de pessoal de segurança a fim de preservar permanentemente a fluidez do tráfego e assim evitar os efeitos de engarrafamento no encaminhamento dos passageiros; d) Adoptar o conceito de agente reconhecido nas expedições de carga conhecidas de forma a canalizar os esforços sobre as expedições de carga desconhecidas.

Em Cabo Verde, ao invés do que sucede em muitas outras paragens, os *dossiers* de segurança e facilitação são tratados pela mesma estrutura dentro do Organismo máximo a nível nacional. Pois, a Agência de Aviação Civil compõe de uma Direcção denominada de Direcção de Segurança e Facilitação que encarregue das questões tanto numa vertente como noutra. Igualmente, o nosso sistema de aviação nacional criou a Comissão FALSEC Nacional – e consequentes comissões a nível aeroportuário – precisamente respondendo aos preceitos da ICAO emanados por intermédio do anexo 17 (*Capítulo 3, norma 3.1.5*), cuja finalidade de coordenar as actividades de segurança e facilitação o que promove, até certa medida, o mencionado acima, ou seja o tal equilíbrio entre estas vertentes fazendo que as preocupações com as interferências ilícitas e as respectivas medidas de repressão adoptadas sejam implementadas com base na avaliação das ameaças e gestão do risco associado.

No entanto, dado ao objectivo primordial mencionado acima – *a segurança* – é natural que os preceitos constantes do anexo 17, em certos casos, prevaleçam em relação aos do anexo 9 à Convenção. Pois, mormente em situações consideradas críticas, as medidas preventivas de segurança são reforçadas, originando indesejados constrangimentos durante os processos. De realçar a ameaça actual levado a cabo pelo grupo terrorista, AL QAEDA de Magrebe, aos aeroportos dos países da comunidade CEDEAO, a qual faz parte Cabo Verde; Pois, considerando a decisão do governo em aumentar o nível de alerta nos aeroportos nacionais, a AAC enquanto Autoridade competente, fez valer o recurso à Instrução n.º004 – à luz do art.º173º do Código Aeronáutico de Cabo Verde e do art.º12º n.º2 alínea a) dos Estatutos da AAC – o que permite aos Operadores aeroportuários e aéreos a efectivação de determinadas medidas precautórias no sentido da repressão do ilícito. Ora, esta Instrução, até certa medida, não vai de encontro com o princípio da simplificação exortado pela Convenção – art.º22º – *Simplificação de*

formalidades –, porém salvaguarda o objectivo primordial que é segurança das operações aéreas, neste contexto privilegiado com base na avaliação da ameaça real.

2.4. Impacto das Medidas Preventivas AVSEC no Aeronegócio

Efectivamente o capítulo anterior aborda o necessário equilíbrio na aplicação das normas e práticas recomendadas previstas nos anexos 9 e 17 à Convenção (1944). Por outro lado, faz referência ao art.º22º da Convenção de Chicago que apela à simplificação de formalidades com vista a acelerar os processos e evitar atrasos desnecessários.

No entanto, o desejado equilíbrio nem sempre é possível, havendo circunstâncias em que os usuários das facilidades aeroportuárias deparam mesmo com situações de atrasos, desconfortos, congestionamentos e inclusive de inibição dos seus direitos enquanto clientes. A esta inibição do exercício dos direitos, entende-se a “obstacularização” relativamente ao benefício das facilidades conferidas em outras Convenções internacionais e que foram igualmente ratificadas pelos Estados membros, mormente a Convenção de Varsóvia (1929) e/ou a Convenção de Montreal (1999) – *Convenção para a unificação de certas regras relativas ao transporte aéreo internacional*.

Cabo Verde ratificou a Convenção de Varsóvia cujo tema *unificação de certas regras relativas ao transporte aéreo internacional* e a transpôs para o regime jurídico interno mediante Resolução n.º71/V/1997 publicada no B.O n.º50 de 31 de Dez.º de 1997. Mais tarde, viria a aprovar a adesão ao complemento da Convenção para unificação de certas regras relativas ao transporte aéreo internacional, entretanto efectuado por entidades diferentes do transportador contratual, através da Resolução n.º93/VI/04 publicada no B.O n.º16 de 31 de Maio de 2004. Ainda nesse mesmo ano, ratificou a Convenção de Montreal (1999) que substituiu todo o sistema de Varsóvia e passou a fazer parte do ordenamento jurídico cabo-verdiano mediante a publicação da Resolução n.º103/VI/04 no B.O n.º19 de 21 de Junho do ano 2004.

Esta última Convenção – Montreal (1999) – não altera substancialmente o regime anterior de Varsóvia (1929) na medida em que o seu principal objectivo passou pela modernização e consolidação daquela e seus respectivos instrumentos conexos assim como a actualização do regime de responsabilidade civil do transporte aéreo internacional.

Ora, fizemos menção a estes instrumentos, todos ratificados por Cabo Verde conforme mencionado nos parágrafos anteriores, para que pudéssemos exemplificar alguns dos mecanismos de suporte legal que permitem assegurar um desenvolvimento ordenado das operações do transporte aéreo internacional e manter um fluxo regular de passageiros, bagagens e mercadorias em conformidade com os princípios e objectivos previstos na Convenção mãe (1944). Pois, a ratificação dos sistemas de Varsóvia e/ou Montreal constitui importantes decisões dos governos dos Estados membros na medida em que, também, os auxilia a alcançar o desejado equilíbrio de interesses.

Conforme referido, este subcapítulo aborda os impactos verificados no negócio aeronáutico e, particularmente, aeroportuário. Assim, em jeito elucidativo, mencionamos alguns aspectos os quais consideramos conflituosos do ponto de vista da aplicação dos normativos de segurança *versus* facilitação: Nos aeroportos de Cabo Verde, assim como em outras paragens onde os respectivos Estados ratificaram as convenções facilitadoras e de segurança, é comum haver controlo de acesso às áreas sensíveis, as chamadas áreas restritas de segurança. Entretanto, estes sistemas de controlo, pelo menos nos nossos aeroportos, estendem às áreas de check in com vista a assegurar às administrações aeroportuárias e empresas de handling, maior controlo sob o ponto de vista *security* e maior conforto no decorrer das operações; pois, a tipologia do tráfego de passageiro cabo-verdiano, mormente nos aeroportos cujo tráfego é na sua maioria do tipo étnico, é muito peculiar. Para cada passageiro a embarcar, acompanham em média quatro membros da família ou amigos e todos querem seguir os seus familiares de perto o que origina tumultos nesta referida área, dificultando o controlo e o trabalho delicado das operações de check in se considerarmos as constantes situações de excessos de bagagens dos passageiros em relação ao limite permitido (20kg/pax para os voos domésticos e 30kg/pax os internacionais).

Conforme supra-referido o propósito principal da Convenção de Montreal (1999) foi de modernizar e consolidar o sistema de Varsóvia (1929). Assim, a introdução do n.º2 do art.º3º que estabelece a substituição do título de transporte individual ou colectivo, mencionado no n.º1 do mesmo artigo, por qualquer outro meio desde que conserve as informações. Ora, com o avanço da tecnologia, as transportadoras aéreas nacionais e estrangeiras passaram a emitir os chamados bilhetes electrónicos (*eletronic ticket*) em substituição do bilhete em forma de papel (*paperless*). Entretanto, no acto da compra do bilhete electrónico, o comprador adquire apenas um código alfanumérico ao invés do tradicional papel contendo uma série de dados relativos à viagem aérea.

Apesar da facilidade criada ao passageiro, através da liberdade concedida pelo n.º2 do art.º3º da Convenção de Montreal (1999), esta mesma facilidade, na prática, acaba por chocar com o estabelecido nos instrumentos jurídicos preventivos de segurança que, ao segregarem as áreas de check in exclusivamente para passageiros, orientam àqueles que aplicam os procedimentos de controlo de acesso no sentido de exigirem, além dos documentos de identificação, um documento de viagem em papel que comprova a condição de passageiro à pessoa.

Logo, estamos perante a inibição do direito do passageiro que viu frustrado o seu acesso imediato, passando pelo desconforto do não usufruto da totalidade do contrato que fez com a transportadora aérea tendo como consequência, na maioria das vezes, o atraso no processamento do seu check in, além de outros desconfortes que dali poderão surgir.

2.5. Opinião e Análise Crítica

Cabo Verde, enquanto ex-colónia já regia pelos instrumentos ratificados por Portugal até 1975. Após a independência nacional, com a ratificação da Convenção de Chicago a 18 de Agosto de 1976, passava a fazer parte da ICAO enquanto Estado independente ou, segundo terminologia mais adequada, Estado Membro.

Porém, conforme citado ao longo do relatório, só após os atentados de *11 de Setembro*, os governantes nacionais sensibilizaram para a verdadeira dimensão de um hipotético atentado e sua repercussão a nível internacional, mormente no respeitante à demanda pela actividade considerada estratégica e prioritária para o país – *o turismo*.

Assim, desde então, com a criação da Autoridade competente em matéria de aviação (*Dec. Lei n.º28/04 de 12 de Julho*) e a definição de estratégias orientadoras por parte do governo, Cabo Verde ratificou uma série de convenções, nomeadamente todas as de natureza de segurança da aviação civil internacional e, consequentemente, elaborou, aprovou e publicou um manancial de instrumentos jurídicos que o permite estar a nível dos Estados membros mais avançados do planeta.

Pois, as diversas acções de controlo de qualidade de âmbito USAP – *Universal Security Audit Programme* – realizadas consecutivamente, comprovam a qualidade do sistema jurídico em referência e a aplicabilidade dos normativos contidos neste mesmo sistema. De referir os resultados da última auditoria USAP realizada ao Estado cabo-verdiano onde obteve uma classificação acima da média internacional divulgada pelo organismo máximo mundial.

Outrossim, a aposta na formação dos recursos humanos foi, sem dúvida, marcante para o indubitável sucesso a esta data. Pois, a nível interno, hoje, contamos com bolsas de inspectores e instrutores formados pelas escolas da ICAO, IATA e ACI, além dos processos de certificação exigidos pela Autoridade competente a nível nacional. Por outro lado, os aeroportos dispõem de quadros efectivos com formação na vertente *security* garantindo assim maior fiabilidade na aplicação das medidas preventivas de segurança da aviação civil internacional.

Contudo, apesar de toda a concepção normativa referida e a devida eficiência na aplicação prática das mesmas, julgamos que temos ainda um caminho a ser percorrido e cujas correcções mostrem-se recomendáveis.

Pois, apesar da sensibilização dos principais actores responsáveis pela aplicação dos normativos, a natureza aberta do sistema em referência implica relações de ordem

comercial, institucional e particular com outros sistemas da sociedade cabo-verdiana que, por sua vez, não estão sensibilizados pelos princípios que norteiam o estabelecimento dos preceitos preventivos de segurança. Daí depararmos com certos constrangimentos, inclusive instituições do Estado a quem esperava-se outro tipo de postura perante determinadas situações meramente preventivos do ponto de vista *security*. Confrontamos mesmo com situações de conflito de leis, interpretações subjectivas e mesmo de desconhecimento, levados a cabo por altos dirigentes e autoridades, nomeadamente Membros do Governo, Magistrados, Deputados da Nação, Polícias, Militares entre outros tantos que procuram os aeroportos estando ou não em missões profissionais.

De realçar o sentimento de perda de autoridade por parte da classe policial ao ser interpelado pelos profissionais que exercem controlo de segurança, à entrada para a áreas restritas nos aeroportos, no sentido de serem portadores de um cartão de acesso que os legitime a entrada e permanência nestes citados locais – *Decreto-Lei 14/2009. Capítulo IV, pontos 4.6), 4.7) e 4.8)*. Pois, ou porque o estatuto da respectiva instituição confere-os, mediante interpretações subjectivas, tais direitos, ou pelo simples facto de erroneamente julgarem que os respectivos uniformes os legitimem, cheguem à tamanha intolerância de deter e conduzir às esquadras policiais os seguranças nos respectivos exercícios profissionais.

Outrossim, os vários dissabores deparados pelos profissionais encarregados da realização dos rastreios nos Pontos de Inspeção & Filtragens. Apesar dos normativos, *Decreto-Lei n.º14/2009 Capítulo VI, ponto 6.9)* e a *DS n.º008/700//AAC/10*, definirem claramente as personalidades isentas de rastreio, o entendimento e conhecimento não são transversais, mesmo para aqueles que tiveram o privilégio de votar a aprovação dos instrumentos legais.

Por outro lado, invertendo os interesses, há que ter em conta o espírito que alimenta os normativos de segurança (*espírito da lei*) e ter sempre em vista o objectivo último das mesmas, pois além da fraca adesão às recomendações no sentido de adoptar estratégias tendentes ao equilíbrio das medidas, nomeadamente a consideração do *profiling* dos

passageiros com vista a focar naqueles que representam maior perigo, os agentes decisores de segurança muitas vezes são intransigentes a ponto de concentrarem em demasia nos detalhes se comparados com o perigo que estes representam para a realização de um voo. Pois, para reflexão fica a seguinte pergunta: *Será que um passageiro, portador de um canivete suíço, representa um perigo para o seu voo? Se comparado com um passageiro com formação em artes marciais, qual deles representaria maior perigo para os seus respectivos voos?*

3. Considerações e Reflexões Finais

O relatório ora findo, conforme mencionado no seu início, teve como objectivo principal a obtenção do certificado do curso de pós graduação em Direito Aéreo realizado pelo Instituto de Ciências Jurídicas e Sociais em parceria com a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Contudo, não é menos importante o cariz expositivo e opinativo que se lhe atribuiu no intuito de colaborar não só na divulgação da estrutura do sistema jurídico AVSEC como também dar a conhecer, de forma mais detalhada, os principais actos normativos de ordem *security* publicados a nível nacional e seus impactos no aeronegócio.

Assim, a estrutura do nosso trabalho encontra-se dividida em três principais partes, começando pelo capítulo introdutório, passando pelo capítulo de desenvolvimento substancial do tema escolhido e, finalmente, as considerações que ora seguem.

Pelo tema escolhido, é nossa convicção de que temos matéria para desenvolver muito mais não fosse a natureza do trabalho enquanto mero relatório, porém fica o despertar para a realização de uma obra mais científica e abrangente, no futuro próximo.

Conforme referimos algures no nosso relato, o presente trabalho apresenta um índole mais descritivo que de análise jurídico propriamente dita, contudo em todos os capítulos e respectivos subcapítulos, tentamos evidenciar e apreciar os actos normativos internos e internacionais ratificados por Cabo Verde.

Analisando a pertinência, não fizemos referência aos Acordos aéreos assinados entre Cabo Verde e outros países Membros da ICAO. Entretanto, em jeito síntese, relembramos que o Estado de Cabo Verde estabeleceu Acordos aéreos bilaterais com mais de trinta países com inclusão de cláusulas do âmbito de segurança da aviação civil. De entre estes, mencionamos o acordo relativo à segurança da aviação civil com o governo dos Estados Unidos de América (*Decreto n.º68/90 de 18 de Agosto*), os acordos com disposições de ordem de segurança com a República Portuguesa (*Resolução n.º108/VI/04 de 26 de Julho*), República Federal da Nigéria (*Resolução*

n.º143/2005 de 05 de Setembro), República Federal da Alemanha (*Resolução n.º148/VI/2005 de 28 de Novembro*), República Federativa do Brasil (*Resolução n.º155/VI/2006 de 02 de Fevereiro*), entre outros tantos que entretanto escusamos de referenciar.

A estratégia traçada pelo Governo cabo-verdiano em matéria da aeronáutica e, particularmente, em matéria de segurança da aviação civil, obrigou à constituição de um painel jurídico de luxo, constituído de instrumentos normativos capazes de regulamentar o sector da aviação conforme os princípios exortados pela Organização da Aviação Civil Internacional. Porém, não obstante esta irrepreensível concepção jurídica, relatada desde o início do presente relatório, alguma reserva prevalece no tocante ao *modus operandi* da legislação ora exposta.

Ademais, cabe-nos referir ao sistema de controlo de qualidade da segurança da aviação, liderado pela Agência de Aviação Civil enquanto entidade reguladora do sector. Pois, conforme mencionamos no *subcapítulo 2.2*, a supervisão da qualidade da aplicação das normas concernentes à actividade de segurança de aviação civil é da responsabilidade da AAC por intermédio da sua Direcção de Segurança e Facilitação que faz jus com base no *Regulamento n.º1/2010* de 12 de Fevereiro – Programa Nacional de Controlo de Qualidade. Porém, o dilema reside em entender quanto à pertinência de haver níveis distintos de supervisão e controlo. Afunilando a questão, considerando a natureza autónoma da Agência reguladora – a mesma não depende de qualquer tutela do governo –, interrogamos até que ponto justificaria a existência de um departamento do Estado com competências para fiscalizar a própria Autoridade aeronáutica garantindo assim um sistema fechado a bem da transparência e da credibilidade.

Finalmente e para concluir mesmo, é nossa humilde opinião de que Cabo Verde, enquanto Estado Membro da ICAO, tem desenvolvido os mecanismos e toda uma estrutura jurídica capaz de responder às exigências, do Organismo máximo, na implementação dos princípios que norteiam as normas e práticas recomendadas – SARP's –, ou seja garantir um sistema de aviação civil de forma ordenada, expedita e segura.

Referências bibliográficas

- VICENTE, Dário (2012). *Estudos do Direito Aéreo*, (1ª Ed.).Coimbra, Coimbra Editora;
- RODRIGUES, Gualdino (2010). *Aviação Civil Internacional – O sistema Jurídico de Chicago*, (1ªEd.). Luanda, TLPE;
- ALMEIDA, Carlos (2010). Do Contrato de Transporte Aéreo e da Responsabilidade Civil do Transportador Aéreo, (1ªEd.). Coimbra, Edições Almedina, S.A;
- JUNIOR, António. *A Regulamentação Internacional da Organização da Aviação Civil Internacional*. Lisboa;
- GOUVEIA, Jorge. *Os Anexos Técnicos à Convenção de Chicago de 1944 e a Ordem Jurídica Portuguesa*. Lisboa;
- BAGANHA, José. *Introdução ao Direito Aéreo Internacional*. Lisboa;
- CABO VERDE, Lei n.º54/III/89 de 13 de Julho de 1989;
- CABO VERDE, Lei n.º55/III/89 de 13 de Julho de 1989;
- CABO VERDE, Lei n.º56/III/89 de 13 de Julho de 1989;
- CABO VERDE, Lei Constitucional n.º1/IV/1992 de 25 de Setembro de 1992;
- CABO VERDE, Lei n.º20/VI/2003 de 21 de Abril de 2003;
- CABO VERDE, Lei n.º27/VIII/2013 de 21 de Janeiro de 2013;
- CABO VERDE, Decreto-lei n.º47.344 de 25 de Novembro de 1966;
- CABO VERDE, Decreto-lei n.º89/80 de 11 de Outubro de 1980;
- CABO VERDE, Decreto-lei n.º14/2001 de 2001;
- CABO VERDE, Decreto-lei n.º 46/2003 de 10 de Novembro de 2003;
- CABO VERDE, Decreto-lei n.º28/04 de 12 de Julho de 2004;
- CABO VERDE, Decreto-lei n.º57/2005 de 29 de Agosto de 2005;
- CABO VERDE, Decreto-lei n.º52/2006 de 20 de Novembro de 2006;
- CABO VERDE, Decreto-lei n.º14/2009 de 25 de Maio de 2009;
- CABO VERDE, Decreto-lei n.º31/09 de 7 de Setembro de 2009;
- CABO VERDE, Decreto-Legislativo n.º1/2001 de 20 de Agosto de 2001;
- CABO VERDE, Decreto-Legislativo n.º4/2009 de 7 de Setembro de 2009;

CABO VERDE, Decreto-regulamentar n.º2/01 de 2001;
CABO VERDE, Resolução n.º71/V/1997 de 31 de Dezembro de 1997;
CABO VERDE, Resolução n.º41/01 de 04 de Junho de 2001;
CABO VERDE, Resolução n.º18/2003 de 18 de Agosto de 2003;
CABO VERDE, Resolução n.º68/VI/03 de 24 de Março de 2003;
CABO VERDE, Resolução n.º93/VI/2004 de 31 de Maio de 2004;
CABO VERDE, Resolução n.º103/VI/2004 de 21 de Junho de 2004;
CABO VERDE, Resolução n.º47/V/2002 de 15 de Julho de 2002;
CABO VERDE, Regulamento n.º1/2010 de 12 de Fevereiro de 2010;
CABO VERDE, Regulamento n.º5/2010 de 10 de Março de 2010;

“ _ “